COMENTÁRIOS SOBRE O "ISSUES PAPER" DO BANCO MUNDIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL (2000)[1]

SIMON SCHWARTZMAN

1. *Objetivo*. Trata-se de um roteiro dos principais temas e questões a serem abordadas em um futuro "sector report" do Banco (já existem outros sobre educação básica, gastos públicos no setor social, etc.). Este tipo de documento costuma ser feito pelo Banco como uma primeira proposta de política para o setor. Ainda que ele não esteja ligado necessariamente a empréstimos em negociação, ele pode servir para balizar ações futuras do banco, na identificação de prioridades e orientações a seguir.

2. *Qualidade da proposta*. A proposta revela bastante familiaridade com o sistema de Ensino Superior brasileiro, e muitos de seus principais problemas. A maioria das conclusões que devem constar do relatório final estão antecipadas nesta proposta, tendo sido na realidade apresentadas em relatório anterior do próprio Banco, relativo ao Ensino Superior na América Latina. Pode-se esperar um relatório sólido e bem documentado; muitas das recomendações que já podemos antecipar, no entanto, não decorrerão dos dados a serem recolhidos, mas de algumas preconcepções que este "issues paper" já revela. Várias questões importantes deixaram de ser referidas. Algumas das omissões e preconcepções mais problemáticas são discutidas abaixo.

3. *Perspectiva histórica*. Embora o documento aponte, com razão, que as universidades brasileiras datam somente da década de 30, é preciso não esquecer que há, antes disto, todo um século de evolução do Ensino Superior no país, baseado na tradição francesa das *Grandes Écoles* e *Facultés*, que influiu poderosamente no desenvolvimento posterior do sistema, e que condicionará qualquer projeto de reforma que possa vir a ser tentado no futuro.

4. *Ensino Superior vs. educação primária e secundária*. O texto nota com razão que se gasta desproporcionalmente muito em educação superior, em comparação com o que se dispende em educação básica e secundária no Brasil (em termos absolutos, no entanto, os gastos em Ensino Superior são

[1] Publicado como World Bank (2002) In Higher Education in Brazil: Challenges and Options. A World Bank Country Study. Vol. pp. The World Bank, Washington, DC.

menores, a não ser para o governo federal). Ele se equivoca, no entanto, ao supor que as despesas com educação superior são feitas *em detrimento* dos demais níveis. Como tanto o ensino básico como o secundário são atribuições municipais e estaduais, enquanto que o Ensino Superior, exceto em São Paulo e Paraná, é predominantemente da alçada federal, reduzir os orçamentos do Ensino Superior não significaria necessariamente transferir recursos para os outros níveis. Além do mais, apesar das ineficiências conhecidas e dos desperdícios existentes, os recursos dedicados ao Ensino Superior são reconhecidamente insuficientes. As questões do uso competente de recursos públicos para o Ensino Superior, e a de seu montante global em relação aos demais gastos sociais dos governos federal e estadual, devem ser vistas em seu mérito próprio. Colocá-las com uma oposição entre diversos níveis de ensino é um mero argumento de retórica (por que não comparar com as necessidades na área de meio ambiente, ou de saúde pública, por exemplo?).

Além do mais, as vezes transparece uma visão sequencial um tanto simplista, de acordo com a qual o estabelecimento de um sólido sistema de educação básica deveria *preceder* o desenvolvimento do Ensino Superior. Na verdade, em nenhum país do mundo o sistema de ensino se desenvolveu desta maneira; em geral, o processo de ampliação e melhoria da educação básica se dá de forma concomitante com a expansão e desenvolvimento do Ensino Superior, sendo que este, historicamente, sempre precedeu àquele.

Países em desenvolvimento, como o Brasil, caracterizam-se pela existência de uma "polarização educativa": enquanto uma parcela crescente da população conta com uma tradição de escolarização prolongada, há ainda uma grande massa de crianças cujos pais não tiveram acesso à escola, e que estão sendo gradualmente incorporadas ao ensino básico. Nessa situação, a manutenção e expansão do sistema de Ensino Superior não só atende a uma forte demanda por parte da população escolarizada, mas cumpre funções essenciais na formação de mão de obra qualificada para a administração pública e para uma economia altamente diferenciada.

Assim, embora a ênfase na necessidade de aumentar a proporção de recursos públicos para a educação básica seja correta e encontre amplo apoio no Brasil, não há razões para que ela seja feita pela às custas da contração do Ensino Superior, ou de sua privatização indiscriminada.

5. *Público vs. privado*. O documento assinala com razão o caráter perverso da oposição entre as universidades públicas, gratuitas, de elite e melhor qualidade, por um lado, e as privadas, pagas, de massa e pior qualidade, por outro. As principais políticas sugeridas para reverter este quadro são (1) cobrar anuidades nas universidades públicas; (2) envolver o setor público no ensino de massas, e abrir espaço para o ensino privado de qualidade; (3) incentivar o uso das instalações das universidades públicas pelo setor privado, por exemplo para cursos noturnos; (4) criar bolsas de estudo e empréstimos educativos para

estudantes necessitados. O documento cita explicitamente o modelo do Chile, com sua tentativa de privatizar as universidades públicas.

A experiência do Chile chama a atenção para o principal problema com este tipo de soluções, que é o risco de perda da pouca qualidade que possa existir no setor público, sem que ela seja reconstituída de forma adequada pelo setor privado. Apesar da aparente semelhança entre o que se tentou no Chile e o que existe nos Estados Unidos, na realidade trata-se de duas situações radicalmente diferentes, se não opostas. Muitas das universidades "privadas" mais conhecidas nos Estados Unidos -- Harvard, Stanford, Columbia -- são de fato instituições quase-públicas (mas não estatais), regidas de forma autônoma, e muito diferentes dos chamados "proprietary colleges" americanos, instituições de proprietários privados, cuja qualidade tende a ser muito baixa, e que são similares a grande parte do setor privado no Brasil ou no Chile. A existência destas instituições semipúblicas de alto prestígio, assim como outros fatores que seriam difíceis de enumerar aqui, faz com que exista nos Estados Unidos um "mercado de qualidade" que opera pela competição, e do qual as próprias universidades estatais tratam de participar. O exemplo do Chile sugere que na América Latina o mercado que prepondera no setor educacional é o dos cursos baratos e das carreiras vocacionais mais fáceis. Assim, a competitividade estimula a excelência no sistema americano, mas parece estimular a má qualidade no contexto latino-americano.

6. *O modelo futuro*. O modelo futuro para o Ensino Superior no Brasil parece requerer a participação do setor público na manutenção e melhoria de um sistema público de qualidade, inclusive pela introdução de mecanismos que estimulem a competição pela excelência, assim como uma participação mais efetiva do setor público na educação superior de massas. O setor público tem um longo caminho a percorrer para se tornar mais competente, usar melhor os recursos que tem, e corrigir ou compensar pelos problemas de inequidade social (o documento indica muitos mecanismos que poderiam contribuir para isto). A questão da educação superior de massas nunca foi enfrentada por nenhum governo no Brasil, a não ser pela liberalização do sistema privado de venda de serviços educacionais. No entanto, uma das maneiras de aumentar a eficiência dos recursos hoje destinados ao Ensino Superior é tratar de envolver as universidades públicas em atividades educacionais de massas, através de estruturas de tipo "open universities", cursos intensivos e especiais de formação de professores, e assim por diante. Não se trata de "abrir as portas" das universidades públicas como na Argentina ou México, o que poderia significar, na prática, sua destruição; e sim de envolvê-las em novas funções, atendendo de forma diferenciada a novos públicos, preservando e melhorando, ao mesmo tempo, o capital de competência que porventura exista.

7. *Temas ausentes*. Existem alguns temas importantes que o documento deixa de fora. O primeiro é a questão da pesquisa científica e tecnológica. O que existe de mais significativo na pesquisa científica

brasileira está concentrado nas melhores universidades públicas. Qualquer proposta sobre o futuro das universidades brasileiras deve levar isto explicitamente em conta, examinando, primeiro, como este potencial pode ser preservado e ampliado, e, segundo, como ele pode ser utilizado de maneira mais efetiva na própria melhoria de qualidade do sistema como um todo.

As segunda questão não abordada é a do papel possível das universidades em atividades que são aparentemente "periféricas" a elas, mas que assumem importância cada vez maior: por exemplo, na transferência de tecnologia para o setor produtivo, no estímulo à implantação de parques tecnológicos, no atendimento médico à população, no apoio à rede previdenciária, na formação de professores para o ensino básico, no atendimento às necessidades da agricultura, na participação de projetos de interesse local ou regional. Muitas coisas deste tipo já são feitas em todas as universidades públicas, mas de forma nunca analisada em suas implicações e consequências para dentro e para fora das instituições.

A última questão, e possivelmente a mais difícil de todas, tem a ver com o próprio conteúdo do que é ensinado na universidades. Além das questões específicas a cada carreira ou área de conhecimento, existem outras, de caráter mais geral, que devem ser abordadas. No Brasil coexistem duas tradições distintas de Ensino Superior, a de origem francesa, que enfatiza a formação profissional em escolas especializadas, e outra americana, que enfatiza o caráter formativo e genérico do curso de graduação (ciclo básico, créditos, etc.) e a pós-graduação científica. A experiência já permite saber o que subsiste, o que deu certo e o que fracassou destas duas tradições. Para onde deveremos ir no futuro, na direção da consolidação do modelo americano, ou na reconstrução da tradição francesa ou mais europeia?

As questões de conteúdo levam finalmente ao tema da diferenciação. Deveremos continuar insistindo em produzir somente médicos plenamente capacitados no modelo das melhores instituições, ou haveria lugar para profissionais da saúde com outros perfis? Que espaço haveria para a criação de uma rede de escolas técnicas e vocacionais de dois ou no máximo três anos, para atender ao público que hoje se perde nos cursos noturnos do setor privado ou nas carreiras menos prestigiadas do setor público? Caberia pensar em universidades "nacionais" e outras "regionais"? Instituições orientadas para a pesquisa, outras para o ensino, outras para a tecnologia, outras para a formação de professores?

8. *O ambiente externo*. O "issues paper" não abre espaço para a consideração do ambiente que circunda o sistema de Ensino Superior brasileiro, e que impinge de maneira muito forte no sistema educacional. O sistema de organização corporativo das profissões, por exemplo, coloca uma delimitação importante sobre o que é possível fazer com o modelo "francês" de universidades profissionais. As características do sistema industrial colocam limites e condicionantes na absorção de engenheiros qualificados, da mesma forma que o sistema previdenciário condiciona a absorção de profissionais da saúde. O nível de renda da população influencia a capacidade que o mercado possa ter de manter um sistema educacional privatizado e de qualidade. E assim por diante.

9. *Implementação*. O "issues paper" tampouco dedica espaço à análise do contexto político das questões do Ensino Superior, ou à questão das dificuldades de implementação das políticas que propõe, ou que irá propor. Sistemas universitários são carregados de grupos de interesse, que tanto podem se opor de maneira eficaz a projetos de reforma bem intencionados, quanto contribuir para que estes projetos sejam bem sucedidos. Governos fortes, como no caso do Chile, podem pretender passar por cima destes interesses, mas os resultados são problemáticos, entre outras coisas pela ilegitimidade das políticas que desencadeiam.

No Brasil existem pelo menos três setores fortemente articulados que atuam no setor do Ensino Superior, os sindicatos e associações de professores das universidades públicas, a comunidade científica e tecnológica e o "lobby" do ensino privado (que inclui, de forma diferenciada, as universidades católicas). Uma política de esvaziamento das universidades públicas em benefício das privadas traria uma grande oposição de dois destes setores, e um apoio talvez não muito desejável de certos setores ligados ao terceiro; uma política de melhoria da qualidade gerencial e acadêmica das universidades públicas poderia contar com o apoio da comunidade científica, e com apoio de pelo menos parte das associações docentes. Uma avaliação mais abrangente das condições políticas de implementação de reformas deveria ainda considerar o papel dos estudantes, as características da estrutura administrativa ministerial, e o papel potencial de outros setores que hoje participam pouco, diretamente, destas questões, como o setor industrial e as corporações profissionais. Sem falar, naturalmente, do papel do Congresso Nacional.

10. *Conclusão*. O "sector report" a ser produzido pelo Banco Mundial para a educação superior brasileira deverá ter impacto, e poderá condicionar tanto a política do Banco em relação ao Brasil quanto o próprio caminho a ser tomado pelo governo brasileiro nestas questões. Por isto mesmo, deve ser importante tratar de contrabalançar as visões do Banco, principalmente aquelas mais ligadas a preconcepções do que a dados efetivos de realidade, com uma visão alternativa e bem articulada, com a qual ele tenha que dialogar.